

УДК 336.025; 336.143

Ключевые слова:

бюджетные доходы,
бюджетные расходы,
бюджетный дефицит,
государственный
и муниципальный долг,
межбюджетные трансферты,
сбалансированность бюджета

А. Н. Дерюгин,

директор Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
(e-mail: deryugin@ranepa.ru)

В. С. Назаров, к. э. н.,

директор Научно-исследовательского финансового института,
заместитель директора Института социального анализа
и прогнозирования РАНХиГС
(e-mail: nazarov@nifi.ru)

А. А. Мамедов, ст. науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики
Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара,

ст. науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
(e-mail: mamedov@iep.ru)

Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения

В течение четырех последних лет объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, выраженный в процентах ВВП, демонстрировал четко выраженную понижательную тенденцию и в 2013 г. достиг исторического минимума в 12,2 % ВВП. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не имеют существенных финансовых резервов, а их способность осуществлять заимствования ограничена либо законодательно (в части, не связанной с предоставлением бюджетных кредитов из федерального бюджета), либо возможностями федерального бюджета (по предоставлению бюджетных кредитов). В связи с этим падение доходов сопровождалось падением расходов, которые в 2013 г. также достигли исторически минимального значения в 13,2 % ВВП.

Бюджетный дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 1,0 % ВВП, что превышает уровень кризисного 2009 г. и является максимальным с 1998 г. Данный показатель близок к максимально возможному уровню дефицита, который при существующем уровне налоговых и неналоговых доходов консолидированных региональных бюджетов и существующих законодательных

ограничениях может покрываться за счет заимствований — 1,38 % ВВП. Выше этого уровня дефицит законодательно разрешен только за счет продажи акций и иных форм участия в капитале, а также сокращения остатков на счетах, что технически возможно только в краткосрочной перспективе.

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Таблица 1

Параметры федерального и региональных бюджетов, % ВВП

Период	Федеральный бюджет			Консолидированные бюджеты субъектов РФ		
	Доходы	Расходы	Профицит (+) / дефицит (-)	Доходы	Расходы	Профицит (+) / дефицит (-)
1995	15,9	21,3	-5,4	16,5	16,9	-0,4
1996	13,9	22,0	-8,1	16,1	17,1	-1,0
1997	13,8	20,5	-6,7	17,7	19,1	-1,4
1998	11,5	15,4	-3,9	15,1	15,5	-0,4
1999	12,7	13,8	-1,1	13,4	13,5	0,0
2000	15,5	14,1	1,4	14,1	13,7	0,5
2001	17,8	14,8	3,0	14,5	14,5	0,0
2002	20,3	18,9	1,4	15,1	15,5	-0,4
2003	19,6	17,9	1,7	14,6	15,0	-0,4
2004	20,1	15,9	4,3	14,1	13,9	0,2
2005	23,7	16,3	7,5	13,9	13,6	0,3
2006	23,3	15,9	7,4	14,1	13,6	0,5
2007	23,4	18,0	5,4	14,5	14,4	0,1
2008	22,5	18,3	4,1	15,0	15,1	-0,1
2009	18,9	24,9	-6,0	15,3	16,1	-0,8
2010	17,9	21,8	-3,9	14,1	14,3	-0,2
2011	20,3	19,5	0,8	13,7	13,7	-0,1
2012	20,7	20,7	-0,1	13,0	13,4	-0,4
2013	19,5	20,0	-0,5	12,2	13,2	-1,0

Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства и Росстата.

Падение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении последних двух лет было достаточно резким. Если в 2010 и 2011 гг. последовательное падение доходов на 1,15 % и 0,46 % ВВП соответственно можно было объяснить постепенным сокращением расходов на осуществление антикризисных мер и восстановление экономики, то падение доходов в последующие два года, соответственно, на 0,70 % и 0,73 % ВВП серьезно повлияло на сбалансированность региональных бюджетов.

Расходные обязательства региональных и местных бюджетов, напротив, выросли из-за необходимости реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

В результате по итогам 2013 г. в 77 субъектах Российской Федерации консолидированный бюджет был дефицитным и лишь в шести — профицитным. Это даже хуже, чем в кризисном 2009 г., когда соответствующее соотношение было 62 на 21 (табл. 2).

Таблица 2

Количество субъектов РФ, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом/дефицитом в 2008–2013 гг.

	Количество субъектов РФ, исполнивших консолидированный бюджет	
	С дефицитом	С профицитом
2008	45	39
2009	62	21
2010	63	20
2011	57	26
2012	67	16
2013	77	6

Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства.

Исполнение президентских указов в части увеличения оплаты труда бюджетников привело к сокращению инвестиционных расходов. Из-за ухудшения экономической ситуации доля расходов, направляемых на увеличение основных средств, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (табл. 3) сократилась с 22 % в 2006–2008 гг. до 14,58 % в 2010 г. и до 12,11 % в 2013 г. В процентном отношении к ВВП эта доля уменьшилась вдвое: с 2,92–3,34 % в 2006–2008 гг. до 1,60 % ВВП в 2013 г.

Таблица 3

Государственный долг субъектов Российской Федерации и инвестиционные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Показатель	Ед. изм.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Объем заимствований (КБР), всего	% ВВП	0,93	0,79	0,99	1,63	1,53	1,70	1,33	1,79
Расходы КБР, всего	% ВВП	13,62	14,44	15,14	16,11	14,33	13,72	13,40	13,19
Расходы КБР, направляемые на увеличение основных средств	% к общему объему расходов КБР	21,46	22,54	22,03	17,16	14,58	15,08	13,41	12,11
	% ВВП	2,92	3,25	3,34	2,77	2,09	2,07	1,80	1,60
Инвестиционные расходы КБР (310, 320, 330, 530)	% ВВП	н/а	н/а	н/а	н/а	2,28	2,38	2,16	1,95
Отношение объема заимствований КБР к объему расходов, направляемых на увеличение основных средств	%	31,67	24,25	29,70	58,99	73,12	82,35	74,21	111,86
Отношение объема заимствований КБР к объему инвестиционных расходов (310, 320, 330, 530)	%	н/а	н/а	н/а	н/а	67,03	71,51	61,86	91,51
Государственный долг субъектов РФ	% ВВП	1,46	1,38	1,46	2,30	2,37	2,09	2,17	2,60
	% налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ	15,61	13,85	15,24	27,00	27,91	25,10	26,07	32,97

Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ и Росстата.

Снижение капитальных расходов в краткосрочной перспективе не является критичным для общего состояния инфраструктуры, поскольку это состояние относительно инертно и краткосрочное сокращение расходов при условии последующего их возобновления на прежнем уровне не сильно на него влияет. Но судя по динамике инвестиций за последние годы, а также перспективам на ближайший период, снижение капитальных

расходов на региональном и местном уровнях будет носить долгосрочный характер. По причине все той же инерционности состояния инфраструктуры это может привести к серьезному отставанию инфраструктурного развития бюджетной сферы в России. Вместе с тем многие развитые страны рассматривают инфраструктурное развитие в качестве приоритета бюджетной политики не только на уровне центрального правительства, но и на уровне регионов. И одним из аргументов в пользу такого выбора является то, что развитая инфраструктура обеспечивает конкурентные преимущества соответствующей территории при привлечении инвестиций, что в конечном итоге определяет перспективы ее экономического развития.

В этом смысле экономия на капитальных расходах в пользу текущих, которая стала трендом бюджетной политики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в перспективе окажется фактором, сдерживающим привлечение инвестиций в российскую экономику.

Ухудшение параметров сбалансированности бюджетов привело к росту их долговых обязательств: с докризисного уровня в 1,46 % ВВП региональный долг к 2013 г. вырос до 2,60 % ВВП. Этот уровень пока не выглядит критическим, но, учитывая снижение общего объема доходов (в процентах к ВВП), его динамика настораживает. Отношение общего объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов субъектов Российской Федерации за период с 2007 по 2013 г. в среднем выросло с 13,9 до 33,3 %. А в ряде регионов (Белгородская, Вологодская области, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Ингушетия, Республика Мордовия, Саратовская область, Чукотский автономный округ) превышен уровень в 100 %. Кроме того, самыми высокими темпами в настоящее время растет именно коммерческий долг (банковские кредиты и облигации), который существенно дороже в обслуживании по сравнению с бюджетными кредитами.

Таблица 4

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, % ВВП

Год	Доходы, всего	Собственные доходы	Налоговые доходы	Налог на прибыль организаций	Налог на доходы физических лиц	Акцизы	Налоги на совокупный доход	Налоги на имущество	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления от других бюджетов	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Дотации на сбалансированность	Субсидии	Субвенции
1998	15,72	15,70	11,84	2,37	2,71	0,59	0,04	2,05	0,89	2,02	н/д	н/д	н/д	0,02
1999	13,70	13,57	10,32	2,90	2,02	0,51	0,12	1,30	0,74	1,42	н/д	н/д	н/д	0,14
2000	14,23	14,20	9,98	2,94	1,99	0,48	0,16	1,03	0,82	1,43	н/д	н/д	н/д	0,03
2001	14,51	13,84	9,75	3,32	2,79	0,45	0,23	1,11	0,91	2,45	1,05	н/д	0,26	0,66
2002	14,85	14,19	10,05	2,66	3,26	0,45	0,25	1,32	1,04	2,83	1,26	н/д	0,35	0,66
2003	14,38	13,88	10,03	2,66	3,40	0,71	0,16	1,41	1,18	2,74	1,22	н/д	0,51	0,50
2004	14,17	13,82	10,50	3,89	3,37	0,76	0,30	0,97	1,17	2,41	0,97	н/д	0,48	0,34
2005	13,88	13,66	10,33	4,42	3,27	0,68	0,33	1,17	1,24	1,97	0,89	0,24	0,21	0,22
2006	14,12	13,75	10,23	4,31	3,46	0,59	0,36	1,15	1,34	2,17	0,85	0,19	0,32	0,37
2007	14,57	14,01	10,88	4,60	3,81	0,54	0,37	1,24	1,41	1,88	0,79	0,16	0,99	0,56
2008	15,01	14,58	10,62	4,24	4,04	0,46	0,39	1,20	1,28	2,74	0,80	0,11	1,05	0,44
2009	15,27	14,53	9,77	2,75	4,29	0,63	0,39	1,47	1,22	3,83	0,97	0,49	1,37	0,74
2010	14,12	13,30	9,76	3,28	3,87	0,71	0,39	1,36	1,04	3,02	0,86	0,23	0,90	0,82
2011	13,66	13,05	9,42	3,44	3,57	0,66	0,38	1,21	0,99	2,94	0,71	0,28	0,92	0,60

Год	Доходы, всего	Собственные доходы	Налоговые доходы	Налог на прибыль организаций	Налог на доходы физических лиц	Акцизы	Налоги на совокупный доход	Налоги на имущество	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления от других бюджетов	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Дотации на сбалансированность	Субсидии	Субвенции
2012	12,96	12,50	9,32	3,18	3,63	0,71	0,44	1,26	0,94	2,61	0,64	0,19	0,92	0,46
2013	12,23	11,82	8,94	2,58	3,74	0,74	0,44	1,35	0,93	2,27	0,63	0,27	0,78	0,41
2014	11,81*	11,38*	н/а	2,57**	3,70**	н/а	н/а	н/а	н/а	1,98*	0,62*	0,32*	0,51*	0,43*
2015*	11,74	11,22	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	1,88	0,64	0,22	0,43	0,52
2016*	11,47	11,03	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	1,64	0,58	0,23	0,33	0,45
2017*	11,28	10,90	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	1,56	0,53	0,24	0,35	0,38
2018***	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	0,50	0,23	н/а	н/а
2019***	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	0,48	0,22	н/а	н/а
2020***	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	н/а	0,47	0,21	н/а	н/а

* В соответствии с основными направлениями бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.

** В соответствии с утвержденными бюджетами субъектов РФ на 2014 г. (по данным Министерства финансов РФ).

*** В соответствии с государственной программой РФ «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».

Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ и Росстата.

Основные причины падения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – сокращение поступлений налога на прибыль организаций и сокращение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Поступления налога на прибыль организаций в консолидированные региональные бюджеты в 2013 г. снизились до 2,58 % ВВП (табл. 4), что, несмотря на увеличение в 2009 г. ставки налога, зачисляемого в региональные бюджеты, на 2 %, является самым низким показателем с 1999 г. Даже в 2009 г., в период финансового кризиса, этот показатель был выше – 2,75 % ВВП.

Безвозмездные поступления от других бюджетов в 2013 г. составили 1,93 % ВВП – это самый низкий показатель с 2008 г. Наиболее быстрыми темпами уменьшался объем субсидий. Это хотя и соответствует планам Правительства Российской Федерации по сокращению доли целевой финансовой помощи, осуществляется не за счет перевода сокращаемого объема субсидий в нецелевые трансферты, а за счет чистого снижения их объема.

Начиная с 2011 г. федеральная политика в отношении регионов резко изменилась: приоритетом стали федеральные расходы, а финансовая помощь регионам стала оказываться по остаточному принципу. Из табл. 1 следует, что до 2011 г. региональные бюджеты были относительно устойчивы, а их дефицит достигал существенного размера только в период обвального падения региональных доходов. Но и в этом случае основной объем несбалансированности Федерация брала на себя. С 2011 г., напротив, федеральный бюджет стал более сбалансированным, чем региональные.

Проведем оценку общего изменения уровня сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 г. на основе трех подходов:

1) исходя из изменения объема доходов в 2013 г. по сравнению со средним значением за 2010–2012 гг., с учетом дефицита региональных бюджетов;

2) исходя из общего объема дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 г.;

3) исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.

Первый подход основан на среднем снижении доходов бюджетов и изменении расходных обязательств в 2013 г. по сравнению с 2010–2012 гг., с учетом среднего уровня бюджетного дефицита в этот период. Так, поступления налога на прибыль в 2010–2012 гг. составляли в среднем 3,30 % ВВП, что выше уровня 2013 г. на 0,73 % ВВП. Безвозмездные поступления от бюджетов других уровней в этот же период составляли в среднем 2,86 % ВВП, что выше уровня 2013 г. на 0,59 % ВВП. В итоге средний уровень падения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 г. по отношению к среднему за 2010–2012 гг., вызванный прежде всего сокращением поступлений налога на прибыль и межбюджетных трансфертов, составил 1,35 % ВВП (табл. 5).

Второй вариант предполагает, что консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2013 г. были бы полностью сбалансированными при условии покрытия дефицита, который фактически имел место в 2013 г.

Таким образом, в первых двух вариантах рассматривается ситуация, при которой в случае покрытия расчетного дисбаланса консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2013 г. формально были бы в целом сбалансированы, но находились бы в разных режимах экономии: в первом варианте — в более мягком, во втором — в более жестком.

В третьем варианте оценивается не столько дисбаланс как разница между доходами и потребностью в расходах, сколько прогнозный дисбаланс. Он может иметь место с учетом ограничений бюджетного законодательства по размеру долга и бюджетного дефицита вне зависимости от того, каков на самом деле объем действующих расходных обязательств и выполняются ли они в полном объеме.

Таблица 5

Оценка дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ

Показатель	Ед. изменения	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Изменение объема расходных обязательств КБР в связи с указами президента	к 2012 г., % ВВП		0,14	0,39	0,72	0,89	1,10
Оценка изменения доходов КБР	к предыдущему году, % ВВП		-0,29	-0,10	-0,24	-0,08	
Вариант 1: по отношению к средним параметрам за 2010–2012 гг.							
Оценка изменения доходов КБР	к средним параметрам за 2010–2012 гг., % ВВП	-1,35	-1,64	-1,74	-1,98	-2,06	-2,06
Средний дефицит за 2011–2012 гг.	% ВВП	-0,26					
Изменение объема расходных обязательств КБР в связи с переходом скорой помощи на ОМС	% ВВП	-0,31					
Расчетный объем профицита (+) / дефицита (-) КБР	% ВВП	-1,29	-1,72	-2,08	-2,64	-2,90	-3,10
Вариант 2: исходя из объема дефицита бюджетов КБР в 2013 г.							
Расчетный объем профицита (+) / дефицита (-) КБР	% ВВП	-0,96	-1,39	-1,75	-2,31	-2,56	-2,77
Вариант 3: исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 гг.							
Расчетный объем профицита (+) / дефицита (-) КБР	% ВВП	-0,96	-1,20	-1,20	-1,10	-1,00	

Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ, Росстата.

Размер дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ближайшей перспективе будет расти. Как видно из планов и прогнозов на ближайшие

годы (табл. 4), поступления налога на прибыль организаций в 2014 г. останутся примерно на достигнутом уровне (2,57 % ВВП), а безвозмездные поступления вплоть до 2017 г. продолжат дальнейшее последовательное снижение (на 0,29 %, 0,10 %, 0,24 % и 0,08 % ВВП в 2014–2017 гг. соответственно), определяя общую динамику доходов консолидированных бюджетов регионов.

Рост расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией указов Президента РФ от 7 мая 2012 г., продолжится. Это приведет к увеличению бюджетного дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018 г. по сравнению с 2013 г. еще на 1,10 % ВВП, что вместе с сокращением региональных доходов даст 1,81 % ВВП дополнительного дисбаланса. Отметим, что данные оценки характеризуют не возможный уровень бюджетного дефицита (поскольку, как было показано выше, превышение уровня в 1,38 % ВВП возможно только за счет использования ограниченных ресурсов), а уровень дисбаланса, т. е. нехватки средств, необходимых для исполнения расходных обязательств в конкретных режимах экономии средств.

Тенденции последних лет, а также перспективы финансового положения субъектов Российской Федерации на период до 2018 г. свидетельствуют о критичности финансовой ситуации на субфедеральном уровне. Уже в ближайшей перспективе ряд регионов может отказаться от исполнения социальных обязательств или объявить дефолт по своим долговым обязательствам. Ситуация требует незамедлительного принятия комплекса мер, направленных на повышение устойчивости и сбалансированности региональных бюджетов, а также изменения бюджетной политики Федерации в отношении регионов.

Увеличение предоставления субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета, а также планируемое введение налога с продаж не могут рассматриваться в качестве таких мер. Бюджетные кредиты являются возвратными и не оказывают позитивного влияния на сбалансированность региональных бюджетов. Они лишь оттягивают момент, когда регионы не смогут исполнять своих обязательств. Что касается налога с продаж, то, во-первых, его ожидаемые поступления в размере 0,26 % ВВП явно недостаточны для покрытия существующего бюджетного дисбаланса (табл. 6), а, во-вторых, из-за сложностей администрирования у него будет относительно низкая собираемость.

Вариант увеличения НДС на 2 % как альтернатива введения налога с продаж имеет гораздо больше преимуществ: нового налога не нужно вводить (НДС уже существует), собираемость НДС существенно выше собираемости налога с продаж, объем дополнительных поступлений также будет выше (0,59 % ВВП у 2 % НДС против 0,26 % ВВП у налога с продаж со ставкой 3 %).

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Чтобы конкретные рекомендации по повышению сбалансированности региональных бюджетов были эффективными, они должны быть связаны общей идеологией, обеспечивающей их непротиворечивость и направленность на решение общей проблемы. Для этого рассмотрим основные развилки, касающиеся выбора направлений государственной политики в сфере межбюджетных отношений.

Механизмы реализации бюджетной политики на региональном уровне

Российская Федерация имеет определенные приоритеты в тех или иных сферах, относящихся к компетенции региональных и местных властей. На фоне усиливающихся проблем с наполнением субфедеральных бюджетов в целях контроля за достижением содержательного результата можно пойти в одном из следующих направлений:

а) усилить контроль за применением субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями инструментов бюджетной политики, а также за осуществлением ими иных действий, направленных на достижение содержательного результата;

б) ослабить контроль и ограничения использования инструментов бюджетной политики в отношении регионов и муниципальных образований, сохранив контроль за содержательным результатом.

Ужесточение тех или иных норм бюджетного законодательства в определенных случаях может приводить к достижению содержательного результата. Как правило, это происходит по причине того, что регионы вынуждены выполнять те действия, которые, по мнению Федерации, необходимы для достижения конкретного конечного результата. При этом, как правило, все регионы и муниципальные образования должны делать практически одно и то же, без учета специфики их территорий, а также исходного состояния.

Признавая действенность такого подхода, стоит также выделить два его существенных недостатка.

1) Зачастую достичь поставленной цели можно не только тем путем, который навязывает Федерация, но и совершенно другим, с помощью тех инструментов, которые регион или муниципалитет применить фактически не может из-за действующих или вновь введенных ограничений, направленных на решение этой же или других задач. Соответственно, он лишается возможности достичь той же содержательной цели иными, более эффективными способами.

2) Ужесточение тех или иных ограничений, вне зависимости от того, для решения какой задачи они были введены, уменьшает общую гибкость бюджетной системы, а значит, ее устойчивость и возможность осуществлять какие-либо действия в условиях кризиса или наступления негативных событий. Кроме того, жесткие ограничения использования инструментов бюджетной политики снижают общую эффективность достижения иных целей бюджетной политики.

Ослабление контроля и ограничения использования инструментов бюджетной политики в отношении регионов и муниципальных образований лишено этих недостатков, но содержит соблазн для соответствующих органов власти сместить приоритеты бюджетной политики, что в итоге может привести к недостижению заявленных целей, являющихся критически важными для Федерации.

Выход из данной дилеммы видится в переходе с контроля за применяемыми механизмами бюджетной политики на контроль за достижением конечного результата. На практике это означает следующее:

1) расширение полномочий органов публичной власти в области установления налоговых ставок, а также учета объектов налогообложения;

2) применение более жестких норм бюджетного законодательства не в отношении формально более дотационных регионов, а в отношении регионов, бюджетная политика которых привела к опережающему росту государственного долга и существенному ухудшению параметров сбалансированности соответствующего бюджета;

3) переход к предоставлению блочных широкоцелевых грантов, в отношении которых акцент при контроле должен делаться не на целевом характере их использования, а на достижении поставленных содержательных целей.

Инструменты обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Несбалансированность бюджетов бюджетной системы проявляется в двух направлениях: вертикальная несбалансированность (дисбаланс распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы) и общая несбалансированность бюджета расширенного правительства.

Дисбаланс распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы можно сократить одним из следующих способов:

- а) централизовать часть расходов;
- б) передать часть доходов с федерального на региональный и местный уровни.

Для решения проблемы общей несбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации можно:

- а) сократить расходы;
- б) увеличить налоговое бремя на экономику.

Какому из вариантов решения указанных проблем отдать предпочтение? Что касается первой развилки, то менять разграничение полномочий исключительно с целью обеспечения фискального баланса не совсем разумно. Разграничение полномочий должно быть относительно стабильно, иначе органы власти того или иного уровня не будут заинтересованы в развитии соответствующей инфраструктуры (зная, что, возможно, ее придется передать на другой уровень). В этом случае снижаются стимулы долгосрочного развития и вероятность успешной реализации проектов ГЧП. Исключения составляют полномочия, которые представляют собой нефинансируемый федеральный мандат. К таковым относятся, например, обязательства по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (составляющие примерно 0,58 % ВВП).

Передача части налогов на региональный уровень может быть осуществлена, например, за счет одновременного увеличения ставки по НДФЛ с 13 до 15 %, сокращения ставки страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации с 22 до 19,5 %, а также увеличения трансферта из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации. Каждая из указанных мер оценивается примерно в 0,58 % ВВП, что равноценно передаче обязательств по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения с регионального на федеральный уровень. В качестве другого варианта передачи части средств регионам можно рассмотреть обложение пенсий налогом на доходы физических лиц с одновременным и соответствующим увеличением трансферта из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации. Максимальное увеличение объема доходов региональных и местных бюджетов может составить 0,96 % ВВП, а в случае введения ежемесячного налогового вычета в размере около 4000 руб. эта сумма станет эквивалентна рассмотренному выше варианту с увеличением НДФЛ на 2 %.

В финансовом плане закрепление указанных расходных обязательств за федеральным уровнем предпочтительнее, чем передача дополнительных финансовых средств регионам, поскольку оказывает более сильный выравнивающий эффект. Он достигается за счет большего сокращения расходных обязательств в расчете на одного жителя наименее финансово обеспеченных регионов, что обусловлено высокой долей неработающего населения в них (связанной с более высоким уровнем как безработицы, так и рождаемости). В то же время передача любого из налогов на региональный уровень вызовет рост доходов именно богатых регионов и, как следствие, — увеличение дифференциации региональной бюджетной обеспеченности. Введение же нового вида межбюджетных трансфертов приведет к усложнению всей системы финансовой помощи регионам и сделает ее менее прозрачной.

Сокращение государственных и муниципальных расходов в рамках второй развилки представляется более разумным, чем увеличение налогового бремени. Действительно, общий объем расходов бюджетов всех уровней в 2013 г. составил 37,9 % ВВП, что за период с 2003 г. уступает лишь 2009 и 2010 гг., когда за счет бюджета активно финансировались антикризисные мероприятия. Таким образом, текущий уровень расходов явно выше среднего за последнее десятилетие и выше равновесного, обеспечивающего общую сбалансированность бюджетной системы Российской Федерации.

Однако, учитывая невозможность сокращения расходов, вызванную политическими причинами, рост бюджетных доходов может быть обеспечен за счет чистого увеличения налоговой нагрузки. Как указывалось выше, из вариантов, предполагающих существенный рост налоговых доходов, увеличение ставки НДС с 18 до 20 % предпочтительнее, нежели введение налога с продаж.

КОМПЛЕКС МЕР ПО ПОВЫШЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТОВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

Бюджетные полномочия и бюджетные ограничения

1. Отменить дифференциацию следующих бюджетных и иных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исходя из уровня дотационности соответствующих бюджетов:

- право устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям соответствующих органов;
- право превышать установленные нормативы формирования расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих и (или) содержание органов власти;
- установление параметров размера государственного и муниципального долга;
- установление параметров размера бюджетного дефицита.

Одновременно ввести дифференциацию следующих бюджетных и иных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исходя из параметров бюджетного дефицита, размера государственного и муниципального долга, а также объема расходов на обслуживание государственного и муниципального долга:

- право устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям соответствующих органов;
- право превышать установленные нормативы формирования расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих и (или) содержание органов власти;
- установление параметров размера бюджетного дефицита;
- возможность финансировать расходы неинвестиционного характера за счет заимствований;
- установление доли финансирования расходов инвестиционного характера за счет заимствований (дифференцировать предельные значения от 50 до 100 %).

Реальную опасность неисполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также нарушения требований бюджетного законодательства представляет не уровень дотационности, а текущая ситуация с бюджетным дефицитом и уровнем государственного и муниципального долга. Кроме того, на фоне ожидаемого сокращения финансовой помощи регионам (табл. 4) уровень дотационности регионов будет снижаться. При действующем законодательстве это приведет к смягчению соответствующих ограничений для некоторых субъектов Российской Федерации в условиях фактического увеличения рисков неисполнения их бюджета или объявления дефолта по долговым обязательствам. Реализация данной меры позволит сократить темпы роста долговой нагрузки именно тех региональных и местных бюджетов, которые испытывают реальные проблемы с устойчивостью своей бюджетной системы.

2. Предоставить всем субъектам Российской Федерации вне зависимости от их уровня дотационности право размещать временно свободные средства региональных бюджетов на банковских депозитах. Перечень банков при этом может быть ограничен Правительством Российской Федерации, исходя из разработанных критериев

надежности. Дополнительные доходы региональных бюджетов от реализации данной меры оцениваются в размере 0,20 % ВВП.

Налоговая политика

1. Отменить ограничения максимальных ставок по региональным и местным налогам, установленные федеральным законодательством о налогах и сборах. В качестве варианта предлагается дать субъектам Российской Федерации право самостоятельно устанавливать максимальные ставки по местным налогам.

Анализ опыта развитых стран с федеративным государственным устройством (США, Канада и Германия) показывает, что, несмотря на различные подходы к регулированию законодательства в отношении региональных и местных налогов, значения соответствующих максимальных ставок федерации не регулируют. Что касается местных налогов, то ограничения максимальных налоговых ставок по ним, как правило, могут устанавливаться на региональном уровне (либо в виде прямых ограничений налоговых ставок, либо в виде ограничений повышающих коэффициентов к базовым налоговым ставкам).

Реализация данного предложения позволит повысить самостоятельность и гибкость региональных властей в проведении собственной налоговой, бюджетной и экономической политики, а также их ответственность за принимаемые в этих сферах решения. Кроме того, это увеличит заинтересованность общества в участии в бюджетном процессе, а также в выработке приоритетов бюджетной политики соответствующего публично-правового образования. Реализация данной меры даст примерно 0,13 % ВВП дополнительных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. Отменить следующие налоговые льготы, установленные законодательством Российской Федерации по региональным и местным налогам, а также федеральным налогам, подлежащим зачислению в региональные и местные бюджеты:

- невключение в базу налога на прибыль имущества, полученного безвозмездно от лиц при участии в капитале более 50 %;
- повышающий коэффициент к норме амортизации основных средств — предметов договора лизинга;
- нулевую ставку налога на прибыль по профильным доходам сельскохозяйственных товаропроизводителей, не перешедших на уплату ЕСХН;
- нулевую ставку налога на прибыль для коммерческих организаций, осуществляющих медицинскую деятельность;
- освобождение от НДФЛ оплаты труда и других сумм в иностранной валюте, получаемых налогоплательщиками от организаций, отправивших их на работу за границу;
- федеральные льготы по налогу на имущество организаций.

Дополнительный объем доходов региональных и местных бюджетов может составить не менее 0,4 % ВВП. Часть этих льгот субъекты Российской Федерации смогут восстановить в качестве собственных, но подобные решения они будут принимать, исходя из своего видения оптимальной бюджетной и налоговой политики для достижения поставленных целей социально-экономического развития.

3. Предоставить органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления право выявлять объекты налогообложения и содействовать их регистрации, а также доводить информацию до налогоплательщиков об имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов и обеспечивать взыскание такой задолженности. Реализация данного предложения, с одной стороны, положительно повлияет на собираемость региональных и местных налогов, а с другой — не предполагает передачу на субфедеральный уровень специфических функций налоговых органов, связанных с принятием каких-либо решений в отношении налогоплательщиков.

Межбюджетные трансферты

1. Установить следующий порядок определения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации): «Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год (первый и второй годы планового периода) определяется в размере, необходимом для достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, но не ниже общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год (очередной финансовый год и первый год планового периода), увеличенного на индекс потребительских цен в соответствующем финансовом году». Индексация общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2016–2018 гг. увеличит региональные бюджеты на 0,04 %, 0,06 % и 0,03 % ВВП соответственно.

2. Скорректировать порядок и идеологию предоставления субсидий:

- отменить требование софинансирования соответствующих расходов;
- обеспечить распределение всех субсидий в соответствии с законом о федеральном бюджете;
- ослабить контроль за целевым использованием субсидий, введя контроль достижения содержательного результата их использования.

Ослабление требований к расходованию субсидий, а также перенос акцента на контроль достижения содержательного результата позволит повысить гибкость действий региональных и местных властей при осуществлении бюджетного процесса, а также эффективность применения данного инструмента межбюджетного регулирования. Однако реальная гибкость бюджетного процесса и повышение эффективности использования субсидий невозможны без их консолидации в рамках госпрограмм. Соответственно, необходимо ускорить данный процесс, который в настоящее время явно идет слишком медленно.

3. Скорректировать порядок и идеологию предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение:

- изменить требование ст. 242 БК РФ, касающееся не использованных в текущем финансовом году межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. Нужно предусмотреть требование возврата соответствующих трансфертов не в случае их неиспользования в текущем финансовом году, а в случае недостижения содержательного результата или целей, на которые они были предоставлены, к установленному сроку, и только при условии своевременного предоставления соответствующих средств из федерального бюджета.

Ослабление требований к использованию целевых межбюджетных трансфертов субсидий, а также перенос акцента на контроль достижения содержательного результата позволит повысить гибкость региональных и местных властей при осуществлении бюджетного процесса, а также эффективность применения данных инструментов межбюджетного регулирования.

Реализация указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Уточнить порядок определения целевого показателя, используемого при повышении заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы и перспективном планировании расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на эти цели (в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.).

Вариант 1. При доведении средней заработной платы работников бюджетной сферы до определенного процентного соотношения со средней заработной платой по экономике

в регионе в текущем финансовом году за значение целевого индикатора принимать среднюю заработную плату по экономике, фактически сложившуюся в отчетном финансовом году в соответствующем регионе, а не прогнозируемую заработную плату текущего финансового года.

Вариант 2. При доведении средней заработной платы работников бюджетной сферы до определенного процентного соотношения со средней заработной платой по экономике в регионе в текущем финансовом году за значение целевого индикатора принимать медианную заработную плату, сложившуюся в текущем финансовом году в соответствующем регионе.

Реализация первого варианта на период до 2018 г. позволит сократить размер расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 0,10–0,13 % ВВП. Второй вариант сократит соответствующие расходы на 0,42–0,46 % ВВП за тот же период.

Разграничение полномочий между уровнями публичной власти

1. Закрепить расходное обязательство по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения за федеральным бюджетом.

Бюджетный кодекс Российской Федерации запрещает установление одним уровнем бюджетной системы размера расходных обязательств для другого уровня. Однако расходные обязательства по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, относящиеся к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации, фактически установлены федеральным законодательством¹. Субъект Российской Федерации в данном случае не влияет на размер тарифа, а также практически не влияет на численность неработающего населения. Поэтому данное расходное обязательство представляет собой нефинансируемый федеральный мандат. Избавиться от подобных мандатов была призвана реформа разграничения полномочий 2004–2005 гг., но они вновь постепенно возвращаются в систему взаимоотношений между уровнями власти. Передача на федеральный уровень расходных обязательств по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения сократит расходные обязательства субъектов Российской Федерации примерно на 0,58 % ВВП.

2. Внести в федеральные законы Российской Федерации изменения, необходимые для реализации возможностей субъектов Российской Федерации по переходу на адресный принцип предоставления социальной помощи населению.

В частности, следует признать утратившей силу ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

3. Предоставить право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно определять источники формирования дорожных фондов.

Данная мера направлена не столько на сокращение расходов, сколько на повышение гибкости и самостоятельности региональных и местных властей в проведении собственной бюджетной политики, что позволит перераспределить примерно 0,28 % ВВП на другие статьи расходов.

¹ Федеральные законы от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

4. Отнести к компетенции Российской Федерации осуществление мер социальной поддержки тружеников тыла и реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий.

Указанные категории граждан появились в результате политики и действий центральных властей и не имеют прямого отношения к деятельности региональных органов власти. Кроме того, доля соответствующих категорий граждан, как и объем соответствующих расходных обязательств, крайне неравномерно распределены между регионами: основная нагрузка приходится на республики Северного Кавказа, финансовые возможности которых и без того крайне ограничены. Реализация данной меры позволит снять часть расходных обязательств с наиболее необеспеченных субъектов Российской Федерации, что будет иметь определенный выравнивающий эффект и позволит регионам перераспределить около 0,01 % ВВП по другим направлениям расходов.

Финансовые последствия реализации представленных выше предложений по повышению сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов отражены в табл. 6.

Таблица 6

Сокращение дефицита (рост профицита) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате реализации предложений по повышению их устойчивости и сбалансированности, % ВВП

Предложения	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Предоставить субъектам РФ вне зависимости от их уровня дотационности право размещать временно свободные средства их бюджетов на банковских депозитах			0,20	0,20	0,20	0,20
Отмена повышающего коэффициента к норме амортизации основных средств — предметов договора лизинга			0,02	0,02	0,02	0,02
Отмена нулевой ставки налога на прибыль по профильным доходам сельскохозяйственных товаропроизводителей, не перешедших на уплату ЕСХН			0,03	0,03	0,03	0,03
Отмена нулевой ставки налога на прибыль для коммерческих организаций, осуществляющих медицинскую деятельность			0,02	0,02	0,02	0,02
Отмена федеральных льгот по налогу на имущество организаций			0,33	0,33	0,33	0,33
Отмена ограничения максимальных ставок по региональным и местным налогам			0,13	0,13	0,13	0,13
Индексация объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ			0,00	0,04	0,06	0,03
Отнести к компетенции Российской Федерации осуществление мер по социальной поддержке тружеников тыла и реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий			0,01	0,01	0,01	0,01
Предоставить право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно определять источники формирования дорожных фондов			0,28	0,28	0,28	0,28
Закрепить расходное обязательство по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения за федеральным бюджетом			0,58	0,58	0,58	0,58
Вариант 1. В качестве целевого показателя среднего уровня заработной платы в экономике при оценке исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. использовать фактически сложившуюся среднюю по экономике заработную плату в соответствующем регионе в отчетном финансовом году			0,10	0,11	0,12	0,13
Вариант 2. В качестве целевого показателя среднего уровня заработной платы в экономике при оценке исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. использовать медианную заработную плату в соответствующем регионе в текущем финансовом году			0,42	0,43	0,45	0,46
ИТОГО. Вариант 1			1,70	1,75	1,78	1,75
ИТОГО. Вариант 2			2,02	2,07	2,11	2,08

Предложения	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Оценка дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ до реализации предложений:						
по отношению к средним параметрам за 2010–2012 гг.	-1,29	-1,72	-2,08	-2,64	-2,90	-3,10
исходя из объема дефицита бюджетов КБР в 2013 г.	-0,96	-1,39	-1,75	-2,31	-2,56	-2,77
исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 гг.	-0,96	-1,20	-1,20	-1,10	-1,00	-
Вариант 1. Оценка дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ после реализации предложений						
по отношению к средним параметрам за 2010–2012 гг.	-1,29	-1,72	-0,38	-0,89	-1,11	-1,35
исходя из объема дефицита бюджетов КБР в 2013 г.	-0,96	-1,39	-0,05	-0,56	-0,78	-1,02
исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 гг.	-0,96	-1,20	0,50	0,65	0,78	-
Вариант 2. Оценка дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ после реализации предложений						
по отношению к средним параметрам за 2010–2012 гг.	-1,29	-1,72	-0,06	-0,57	-0,78	-1,02
исходя из объема дефицита бюджетов КБР в 2013 г.	-0,96	-1,39	0,27	-0,24	-0,45	-0,69
исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 гг.	-0,96	-1,20	0,82	0,97	1,11	

Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ, Росстата с использованием оценок Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара.

Из таблицы видно, что реализация комплекса указанных предложений позволяет, в зависимости от выбора варианта целевого показателя при определении среднего уровня заработной платы по экономике региона, снизить уровень бюджетного дисбаланса в 2015 г. на 1,70–2,02 % ВВП, что обеспечит регионам условия лучше, чем в 2013 г., хотя и хуже, чем в среднем за 2010–2012 гг. Вместе с тем необходимо понимать, что реализация данных мер, хотя и будет производить долгосрочный положительный эффект, не позволит качественно изменить ситуацию со сбалансированностью региональных и местных бюджетов, которая постепенно будет ухудшаться и к 2018 г. вернется к состоянию, характерному для 2013 г., что потребует принятия дальнейших стабилизационных мер.

Что касается сбалансированности федерального бюджета, то передача на федеральный уровень обязательств по осуществлению мер социальной поддержки тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также расходных обязательств по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения увеличат расходные обязательства федерального бюджета на 0,59 % ВВП. Компенсировать этот дисбаланс, в свою очередь, возможно за счет увеличения ставки НДС на 2 п. п., что даст дополнительно те же 0,59 % ВВП. Таким образом, реализация указанных предложений вкупе с повышением ставки НДС на 2 % не приведет к изменению сбалансированности федерального бюджета.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 21.07.2014).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2 (действующая редакция от 21.07.2014).
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».